



## **Observaciones del ACNUR acerca de la propuesta de la Comisión Europea de una Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión o retirada del estatuto de refugiado [COM (2000) 578 final]**

*( Traducción realizada por la oficina del ACNUR en Madrid)*

### **Introducción**

1. El 20 de septiembre de 2000, la Comisión Europea hizo pública una propuesta de una Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado [Documento COM(2000) 578 final]. La adopción de esta Directiva es una de las medidas previstas en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere y en el Plan de Acción de Viena, con el objetivo de establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión tal y como exige el Artículo 63 del Tratado de Amsterdam.
2. De acuerdo con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, se debe conceder el acceso a un procedimiento de asilo eficaz y justo a todos los solicitantes de asilo con el fin de determinar sus necesidades de protección.<sup>1</sup> A este respecto, el ACNUR debe recordar que, en el pasado, presentó serias objeciones en relación con la posibilidad de que el acceso a procedimientos de asilo pudiera denegarse por motivos de nacionalidad, tal y como prevé el Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. El ACNUR espera que los Estados miembros sigan examinando cualquier solicitud de asilo presentada por cualquier persona que no sea nacional del Estado miembro al que concierna.
3. El ACNUR ha hecho especial hincapié en numerosas ocasiones sobre la importancia de que los Estados adopten procedimientos adecuados para la determinación del estatuto de refugiado, ya que el que los refugiados disfruten los derechos otorgados por el derecho internacional, y más específicamente por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, depende de que su estatuto de refugiado se reconozca formalmente. Además, tanto el ACNUR como los Estados tienen un especial interés en la pronta identificación de aquellas personas que no necesitan protección internacional, puesto que este procedimiento resulta vital para la credibilidad de la institución del asilo.
4. Asimismo, el ACNUR ha destacado que la determinación del estatuto de refugiado y los procedimientos de asilo deben ser eficaces y justos, y ha insistido que no se debería alcanzar la eficacia a expensas de la justicia. El ACNUR también ha recordado que, mientras la eficacia se puede obtener mediante una mejora de los procedimientos, también es indispensable que se asignen los recursos adecuados para la tramitación de las solicitudes de asilo y que aquellas personas que estén implicadas en este proceso reciban la formación adecuada.
5. Los Estados miembros de la Unión Europea tienen vigentes desde hace varias décadas procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado. Aunque persisten diferencias significativas y el nivel de garantías dista mucho de ser uniforme, se debe admitir que a lo largo de los años la práctica europea ha contribuido de manera positiva para establecer normas internacionales en este ámbito. No obstante, la reciente evolución de las leyes y la práctica de los Estados miembros no siempre ha contribuido al avance del sistema de protección internacional de los refugiados. El ACNUR ha constatado con preocupación un alejamiento gradual del énfasis que se solía dar a la identificación de personas en necesidad de protección, dándose en la actualidad mayor importancia a la

<sup>1</sup> Cf. Resoluciones 48/116 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993, párrafo 4; 49/169 del 23 de diciembre de 1994, párrafo 5; 50/152 del 21 de diciembre de 1995, párrafo 5; y 51/75 del 12 de diciembre de 1996, párrafo 4; y Conclusiones del EXCOM nos. 6 (XXVIII) de 1977; 15 (XXX) de 1979, párrafo (h) (i); 22 (XXXII) de 1981, sección II (A); 65 (XLII) de 1991, párrafo (o); 68 (XLIII) de 1992, párrafo (g); 71 (XLIV) de 1993, párrafo (i); 73 (XLIV) de 1993, párrafo (c); 74 (XLV) de 1994, párrafo (i); y 87 (XLX) de 1999, párrafo (j).

disuasión del abuso real o percibido, si no a la disuasión de las llegadas de solicitantes de asilo. La preocupación por la creciente acumulación de casos pendientes y las dificultades para ponerse de acuerdo sobre fórmulas para el reparto de la carga, han dado como resultado políticas de desviación en las que se presta menos atención a los asuntos clave de la responsabilidad y la solidaridad internacionales. Los procedimientos acelerados, aunque son aceptables en principio, se han ido ampliando para acabar convirtiéndose, en algunas jurisdicciones, en la norma antes que en la excepción. Tal vez, lo más preocupante de todo esto es el clima de desconfianza y sospecha en el que a menudo se aplican los procedimientos de asilo. Si el sistema de determinación de solicitantes de asilo ha de funcionar de manera eficaz y justa, es necesario el restablecimiento de la confianza mutua en dicho sistema. El instrumento de la Comunidad sobre las normas procesales tiene el potencial para contribuir a lograrlo.

6. Frente a esta situación de fondo, el ACNUR debe elogiar la visión política plasmada en la comunicación sobre un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se haya concedido el asilo emitida por la Comisión Europea el 22 de noviembre de 2000. Del mismo modo, el ACNUR aprecia el carácter global de la presente propuesta y apoya sus principales objetivos para:
  - (i) aportar medidas diseñadas con el fin de asegurar la eficacia y rapidez de los procedimientos de asilo, incluida la introducción de límites temporales para decidir sobre las solicitudes de asilo;
  - (ii) establecer garantías mínimas que aseguren la justicia del proceso de toma de decisiones;
  - (iii) establecer garantías procesales específicas para las personas con necesidades especiales;
  - (iv) establecer un enfoque común en lo que se refiere a la definición y aplicación de las nociones de solicitud “inadmisible” y “manifiestamente infundada”; y
  - (v) establecer requisitos mínimos para asegurar un buen nivel de toma de decisiones.
7. La propuesta de la Comisión constituye un intento serio y meritorio para conseguir el equilibrio correcto entre los imperativos de justicia y los de eficacia. Tal y como se presenta, ofrece una base sólida para el debate. El ACNUR ve con buenos ojos una serie de disposiciones contenidas en la propuesta, en especial las relacionadas con los principios y garantías básicos y con el procedimiento ordinario, que reflejan, por regla general, las normas internacionales establecidas *inter alia* en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR. Las siguientes observaciones se centran por tanto en las áreas que necesitan aclaración o modificación para asegurar la total conformidad con estas normas internacionales, así como la realización de los objetivos que la Comisión ha establecido para su propio trabajo.
8. Los comentarios del ACNUR se presentan en el orden de los capítulos y secciones de la propuesta.

#### Ámbito y definiciones (Capítulo I de la propuesta)

9. El ACNUR observa que la propuesta sólo hace referencia a los procedimientos para la determinación y retirada del estatuto de refugiado según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. El texto prevé que los Estados miembros puedan aplicar las disposiciones de esta Directiva a los procedimientos necesarios para decidir las solicitudes de protección que no entren dentro del ámbito de los instrumentos sobre refugiados expuestos anteriormente<sup>2</sup>, pero no va más allá. El ACNUR cree que, al dejar el tratamiento de conjunto de todas las solicitudes de protección como una simple posibilidad, se pierde una gran oportunidad.
10. Es del interés de los Estados miembros así como de los solicitantes de asilo, el que se apliquen las mismas garantías mínimas a todos los procedimientos que tengan como objetivo conceder cualquier forma de protección internacional. Dado que la Comisión pretende presentar en un futuro muy próximo su propuesta sobre normas mínimas para una definición armonizada de refugiado y formas de protección subsidiaria, será muy útil considerar, junto con la definición de motivos y criterios de protección, todos los aspectos de procedimiento que estén relacionados con ello.

---

<sup>2</sup> Artículo 3.3.

11. La Comunicación de la Comisión sobre procedimientos comunes de asilo y un estatuto uniforme explora la adopción de un sistema por el que todas las necesidades de protección internacional derivadas de toda forma de riesgo sean consideradas en el marco de un mismo procedimiento. El ACNUR apoya firmemente este enfoque, ya que las circunstancias que obligan a las personas a huir de sus países son complejas y a menudo de naturaleza compuesta. La identificación de las necesidades de protección no puede, por tanto, hacerse de forma seccionada. Cada caso debe ser estudiado en su totalidad, y esto se puede lograr más fácilmente si la solicitud se considera en un único procedimiento. Además, el ACNUR considera que un procedimiento único de asilo contribuirá a acelerar los procedimientos y a reducir los costes de la toma de decisiones en el ámbito del asilo.
12. Siguiendo la misma línea de pensamiento, el ACNUR considera que la definición de «asilo» prevista en el artículo 2 (b) de la propuesta es innecesariamente restrictiva. El asilo, que es la protección concedida por un Estado a un ciudadano extranjero o apátrida que la requiere, es un concepto más amplio que la protección específica concedida a los refugiados por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y no se puede equiparar a ella. En cuanto al «estatuto de refugiado» definido en el artículo 2(i), el ACNUR desea señalar que esta frase, dependiendo del contexto, podría hacer referencia a dos nociones diferentes. Según el párrafo 28 del Manual del ACNUR sobre procedimientos y criterios para determinar el estatuto del refugiado: «De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado.» En este sentido «estatuto de refugiado» significa la condición de ser un refugiado. Sin embargo, la propuesta utiliza la frase «estatuto de refugiado» para indicar el conjunto de derechos, beneficios y obligaciones que se derivan del reconocimiento de una persona como refugiado.
13. Por último, en este capítulo, el artículo 2 (1) define «retirada del estatuto de refugiado» como la decisión de una autoridad decisoria de retirar el estatuto de refugiado de una persona sobre la base del artículo 1 (C) de la Convención de Ginebra. Esta disposición merece dos observaciones importantes:
  - (i) El artículo 1(C) de la Convención de 1951 trata la "cesación" del estatuto de refugiado, una noción distinta a la de «retirada» aún incluso cuando, en la práctica, lo segundo acompañe a lo primero. Como se sabe, una persona deja de ser refugiado tan pronto como las circunstancias previstas en el artículo 1(C) son aplicables. La decisión que determina la cesación del estatuto de refugiado es, por naturaleza, declaratoria, así como la decisión que determina su reconocimiento. Dado que el artículo 1 de la Convención no puede ser el objeto de reservas y modificaciones de ningún tipo; el ACNUR recomendaría el uso de la palabra "cesación" para describir una decisión basada en el artículo 1(C) de dicha Convención;
  - (ii) La excepción establecida en el segundo párrafo del artículo 33 de la Convención no entra dentro del ámbito de esta propuesta, que se relaciona con los procedimientos para la concesión y retirada del estatuto de refugiado. El artículo 33(2) de la Convención niega, en casos muy excepcionales, el beneficio de la norma de *no devolución* de los refugiados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1(A) de la Convención. La retirada del estatuto de refugiado no está contemplada en el marco de la aplicación de esta disposición excepcional.

### **Principios y garantías básicos (Capítulo II de la propuesta)**

14. Con el fin de que los refugiados se puedan beneficiar de las condiciones de trato que establece la Convención de 1951, los instrumentos internacionales pertinentes o la legislación nacional, es esencial que tengan acceso al territorio del Estado en el que solicitan ser admitidos como refugiados<sup>3</sup> y que además tengan acceso a un procedimiento en el que se pueda evaluar la validez de la solicitud de asilo. Estas condiciones previas esenciales se han destacado repetidamente tanto por la Asamblea General de la Naciones Unidas como por el Comité Ejecutivo del ACNUR.
15. El ACNUR considera positivo por tanto que:

---

<sup>3</sup> La concesión del acceso físico al territorio no implica necesariamente la concesión del acceso legal al mismo, que se realiza mediante la emisión de un permiso o licencia para entrar o aterrizar.

- (i) la propuesta estipule que los Estados miembros aseguren que el solicitante de asilo tenga una oportunidad real para presentar su solicitud tan rápidamente como sea posible;<sup>4</sup>
  - (ii) la Directiva pretenda aplicarse a todas las personas que solicitan asilo, ya sea en la frontera o en el territorio de un Estado miembro;<sup>5</sup> y
  - (iii) los solicitantes de asilo puedan quedarse en la frontera o en el territorio del Estado miembro en el que se haya formulado la solicitud de asilo o se esté evaluando, mientras no se haya decidido nada sobre dicha solicitud.<sup>6</sup>
16. En este último apartado, sin embargo, el ACNUR es de la opinión que la propuesta se podría mejorar de dos formas. En primer lugar, el texto debería dejar claro que la estancia del solicitante de asilo en la frontera de un Estado miembro debe durar el menor tiempo posible, ya que es evidente que no es un entorno propicio para la determinación del estatuto de refugiado. En segundo lugar, no debería existir ambigüedad en cuanto al significado de la frase «mientras no se hubiere decidido» contenida en el artículo 5. Un solicitante de asilo debe ser autorizado a permanecer en el territorio del estado en el que se haya formulado o se esté examinando su solicitud hasta el momento en que se haya tomado la decisión final sobre la solicitud. Así, los términos del artículo 5 deberían reflejar con total claridad este principio.
17. El ACNUR muestra su preocupación porque la Comisión propone restringir las garantías básicas contenidas en los artículos 8(6) y 9(3) de la propuesta al procedimiento ordinario descrito en los artículos 24 a 26. En todos los procedimientos para los que se prevea una entrevista personal, se debería conceder a los solicitantes de asilo la oportunidad de no sólo escuchar, según estipula el artículo 8(2), sino también consultar la transcripción de la misma. Del mismo modo, el ACNUR no encuentra ningún motivo para restringir la presencia de asesores legales o consejeros durante dichas entrevistas. La asesoría legal de estas personas puede ser igual de relevante en el procedimiento ordinario que durante el curso de los procedimientos de admisibilidad o acelerados. De hecho, puede necesitarse con más urgencia en los casos en los que un resultado posible de la entrevista sea un rápido traslado a un tercer país o cuando el entrevistado se encuentre bajo presión por limitaciones de tiempo y/u otras pautas.
18. El artículo 11 de la propuesta trata la detención<sup>7</sup> de los solicitantes de asilo. Se acoge positivamente la reafirmación del principio general de que no se debería detener a los solicitantes de asilo. No obstante, el ACNUR quisiera expresar su preocupación ya que un único artículo en la propuesta no puede hacer justicia a los complejos y delicados asuntos relacionados con la aplicación, y las excepciones, a este principio. Si se considera indispensable tratar este asunto en el contexto de esta Directiva, se debería hacer una clara referencia al futuro instrumento comunitario por el que se establecen unas normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros, y este último instrumento debería tratar con detalle la amplia gama de garantías procesales a la que deberían tener derecho los solicitantes de asilo detenidos, y a las condiciones de su detención. Para ello, la Comisión encontrará orientación valiosa en las Directrices del ACNUR sobre criterios y normas aplicables relacionados con la detención de solicitantes de asilo, de febrero de 1999.
19. Estas Directrices del ACNUR presentan extensas referencias a alternativas a la detención, incluyendo (aunque no exclusivamente) algunas en beneficio de los menores y otras personas vulnerables que solicitan asilo. Esta útil noción debería ser incorporada a las disposiciones de algún instrumento de derecho comunitario.
20. En cuanto a los motivos (excepcionales) de detención, asunto principal del artículo 11 de la propuesta, el ACNUR desea recordar que su Comité Ejecutivo ha afirmado que la detención de solicitantes de asilo debería, como norma general, evitarse, y que, si fuese preciso, se recurriría a ella tan sólo en los casos establecidos por la ley y para fines específicamente definidos. Estos fines incluyen la verificación de la identidad; la determinación de los elementos sobre los que se basa la solicitud de asilo; el tratamiento de los casos en los que los refugiados

---

<sup>4</sup> Artículo 4.2.

<sup>5</sup> Artículo 3.1.

<sup>6</sup> Artículo 5.

<sup>7</sup> El término que se utiliza en la traducción oficial de la propuesta de la Comisión es "retención". Sin embargo en este documento se utilizará la palabra detención tal y como se viene utilizando por parte del ACNUR hasta el momento.

o solicitantes de asilo hayan destruido sus documentos de identidad o de viaje, o hayan usado documentación falsa para engañar a las autoridades del Estado en el que pretenden solicitar asilo; o la protección de la seguridad nacional y el orden público. El Comité Ejecutivo también ha recomendado que las medidas de detención estén sujetas a revisión por parte de las autoridades judiciales o administrativas.<sup>8</sup>

21. El ACNUR es de la opinión de que, aunque haya ligeras diferencias en cuanto a la forma de expresión, las disposiciones del Artículo 11(a), (b) y (c) de la propuesta de la Comisión son compatibles con los criterios del Comité Ejecutivo. La propuesta también se ajusta a las recomendaciones del ACNUR en la medida en que prevé la posibilidad de que se revisen las medidas de detención.<sup>9</sup>
22. Por otro lado, el ACNUR quisiera solicitar que se aclarara el alcance de la disposición definida en el artículo 11(d) en la que se estipula que un solicitante de asilo puede ser detenido “en el contexto de un procedimiento para decidir su derecho a entrar en el territorio”. El ACNUR ha observado que tal procedimiento no está definido ni regulado explícitamente en la propuesta y, por tanto, quisiera expresar su preocupación acerca de que esta disposición pudiera permitir la detención de un solicitante de asilo durante la duración del procedimiento de asilo, sin que hubiera ningún indicio que hiciera entender que esta persona pretendiera entrar en el territorio de forma ilegal con cualquier otra intención. Por ello se presentarían serias dudas acerca de la compatibilidad del artículo 11(d) con las normas del Comité Ejecutivo mencionadas anteriormente y, aún más importante, con las disposiciones del artículo 31 de la Convención de 1951.
23. En un ámbito distinto, se valora positivamente la importancia que se concede en la propuesta al hecho de que los responsables de la toma de decisiones tengan acceso a información precisa y actualizada sobre los países de origen de los solicitantes de asilo. Sin embargo, es preocupante que, según lo estipulado en el artículo 13 de la propuesta, parte de la información de los países de origen sobre los que se realiza la valoración pueda ocultarse al examen público, e incluso al análisis de los organismos encargados de la revisión. Desde el punto de vista del ACNUR, esta restricción puede perjudicar seriamente la equidad del procedimiento de asilo.
24. Asimismo, el ACNUR acoge con agrado que la propuesta recoja, junto con los principios y garantías básicos para garantizar un procedimiento de asilo eficaz y justo, la necesidad de que las autoridades decisorias de todos los niveles reciban una formación adecuada y periódica. Sin embargo, el ACNUR se pregunta sobre la necesidad de las referencias en el artículo 14 en las que se califica a la formación como “básica”. Según la experiencia del ACNUR, la formación continua y avanzada puede ser igualmente necesaria para el funcionamiento correcto de los procedimientos de asilo eficaces y justos.
25. Por último, en relación con este capítulo, el ACNUR desearía sugerir que el Artículo 15 de la propuesta se complemente con una disposición en la que se estipule que las audiencias a cualquier nivel se celebren *a puerta cerrada* – a menos que el solicitante solicitara otra cosa- con el fin de proteger la confidencialidad de la información relacionada con el solicitante, su familia o su testimonio. Las audiencias *a puerta cerrada* también facilitan un testimonio completo y franco. De hecho, es más difícil que un solicitante describa los incidentes de humillación, tortura y vergüenza que suelen caracterizar la experiencia de los refugiados, si no cuenta con un determinado nivel de privacidad.

### **Admisibilidad (Capítulo III de la propuesta)**

26. El ACNUR acoge con agrado el hecho de que la propuesta introduzca una distinción clara entre, por una parte, los procedimientos de admisibilidad –que no entran en el fondo de una solicitud de asilo- y, por la otra, los procedimientos que tratan de los aspectos de fondo de la solicitud, ya sean ordinarios o acelerados. Esta distinción es fundamental, y su omisión en el pasado ha provocado confusión y ha debilitado la protección que otorgan algunas legislaciones nacionales. Este es el caso de algunos estados que consideran “inadmisibles” las solicitudes de asilo que parecen ser manifiestamente infundadas. Esta práctica es contradictoria, no sólo con las disposiciones de la propuesta, sino con la orientación sugerida por el Comité Ejecutivo del ACNUR, que (...)

---

<sup>8</sup> Conclusión núm. 44 (XXXVII) de 1986.

<sup>9</sup> Artículo 11.2.

*reconoce el carácter sustantivo de una decisión sobre si una solicitud del estatuto de refugiado es manifiestamente infundada o abusiva*<sup>10</sup>.

27. El ACNUR considera positivo que el artículo 18 de la propuesta contenga el reconocimiento inherente de que la distribución de la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo entre los Estados sea la base para las decisiones sobre su admisibilidad. Ello se recibe con especial agrado ya que el ACNUR entiende, como se especifica en comentarios previos<sup>11</sup>, que las autoridades estatales que reciban una solicitud de asilo deben estudiar el fondo de esta solicitud en todo caso, salvo si otro Estado asumiera dicha responsabilidad.
28. Puesto que el acuerdo de otro estado no se puede presumir, el consentimiento expreso del Estado de aceptar la responsabilidad de examinar la solicitud de asilo debe ser un factor clave en cualquier decisión de admisibilidad. La relevancia del consentimiento también se deriva del principio de cooperación internacional para tratar los problemas de los refugiados. Como dejan claro el preámbulo de la Convención de 1951 y una serie de conclusiones del Comité Ejecutivo<sup>12</sup>, los asuntos de protección de los refugiados pertenecen al ámbito internacional, no pudiéndose alcanzar soluciones satisfactorias sin la cooperación internacional. Probablemente, tanto para el ACNUR como para los refugiados, la importancia del consentimiento radica en la cuestión fundamental de protección de que si ningún estado asume la responsabilidad para con el solicitante de asilo, éste afrontará, en el mejor de los casos, una situación de “órbita” indefinida entre jurisdicciones nacionales y, en el peor caso, la devolución o *refoulement*.
29. A la vista de estas consideraciones básicas, el ACNUR distingue entre dos tipos de limitaciones que serían aceptables para acceder a un procedimiento ordinario de determinación del estatuto de refugiado.
30. En el primer tipo, el acceso al procedimiento ordinario se podría negar a una persona que ya hubiera encontrado protección en otro país –“un primer país de asilo”- siempre y cuando dicha protección siguiera estando disponible.<sup>13</sup> Esta excepción se refleja en la propuesta de la Comisión, que dispone que los Estados miembros podrían descartar una determinada solicitud de asilo considerándola inadmisibles si el solicitante hubiera sido admitido en el otro país como refugiado o por otras razones que justificaran la concesión de protección y todavía pudiera valerse de esta protección.<sup>14</sup>
31. El segundo tipo suele conocerse como el del “tercer país seguro” y contempla la situación de una persona cuya solicitud de asilo todavía no ha sido examinada en cuanto al fondo por ningún Estado. En referencia a la noción del “tercer país seguro”, el ACNUR ha dejado claro que un país en el que la persona pudiera haber encontrado protección no puede considerarse un primer país de asilo. Por lo tanto, la simple circunstancia de que el solicitante haya estado en un tercer país en el que podría haber solicitado asilo no aporta razones suficientes para rechazar un análisis del fondo de la solicitud.<sup>15</sup> Sin embargo, siempre y cuando se den determinadas condiciones, se podría trasladar a un tercer país la responsabilidad de considerar una solicitud de asilo.

Estas condiciones son:

- (i) Que se tratara de un país en el que estuviera protegido frente a la *devolución* y se le otorgara un trato conforme a las normas internacionales aceptadas; esto es, que el tercer país sea “seguro” para el solicitante;
- (ii) Que el solicitante tenga ya relación o fuertes lazos con el tercer país de modo que pareciera justo y razonable que se le llamara primero allí para solicitar asilo; a este respecto, las intenciones del solicitante de asilo en cuanto al país en que desea solicitar asilo se deberían, en la medida de lo posible, tener en cuenta;

---

<sup>10</sup> Conclusión no. 30 (XXXIV) de 1983 sobre El problema de solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas para el estatuto de refugiado o asilo, párrafo (e)

<sup>11</sup> Véase REVISITING THE DUBLIN CONVENTION (Volver a visitar el Convenio de Dublín): Algunas reflexiones del ACNUR en respuesta al documento de trabajo del personal de la Comisión, enero de 2001.

<sup>12</sup> Véase el cuarto párrafo preambular de la Convención y las Conclusiones de EXCOM del no. 11 (XXIX) de 1978 hasta, exactamente el no. 85 (XLIX) de 1998 y el no. 87 (L) de 1999.

<sup>13</sup> Conclusiones de EXCOM no. 15 (XXX) de 1979; y no. 58 (XL) de 1989.

<sup>14</sup> Artículos 18(b) y 20.

<sup>15</sup> Conclusión de EXCOM no. 15 (XXX) de 1979, párrafo (h)(iv).

(iii) Que el tercer país acepte admitir al solicitante en su territorio y examinar la solicitud de asilo.<sup>16</sup>

32. En cuanto a la noción de “seguridad”, el ACNUR ha subrayado a menudo que ésta no se puede evaluar únicamente sobre la base de si un país es parte de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos o para la protección de los refugiados. El ACNUR ha insistido en que lo importante es la práctica del país y no sólo las obligaciones formales que este país haya adquirido.
33. El ACNUR ha señalado también en numerosas ocasiones que la cuestión sobre si un determinado tercer país es “seguro” con el fin de devolver a un solicitante de asilo no es una pregunta genérica que se pueda responder para cualquier solicitante de asilo en cualquier circunstancia. Este es el motivo por el que el ACNUR insiste en que el análisis de si es posible enviar a un solicitante a un tercer país para el examen de su solicitud de asilo, debe realizarse de manera individualizada y desaconseja enérgicamente el uso de listas de “terceros países seguros”. Los artículos 21 (2) y (3) y la primera frase del artículo 22 de la propuesta deberían, según el ACNUR, modificarse en consecuencia.
34. En la propuesta se define “tercer país seguro” como aquél que observa generalmente las normas establecidas en el Derecho internacional para la protección de los refugiados, y que, en general, cumple con las normas básicas establecidas por el derecho internacional para los derechos humanos, que son inderogables incluso en tiempo de guerra u otras situaciones de emergencia pública que constituyan una amenaza para la vida del país. Las secciones I A, 1 y B, 1 y 2, del anexo I se crean a partir de estas normas, que el ACNUR suscribiría por lo general como indicadores útiles para decidir si un país es “seguro” sobre la base del caso individual.
35. Por otro lado, el ACNUR, por los motivos mencionados anteriormente, no puede aceptar un procedimiento (como establece la sección II del anexo I) para designar un país como “seguro” en general. El ACNUR además ha de plantear una seria objeción contra la designación de un país como “tercer país seguro”, incluso pensando en un individuo en particular, si dicho país no ha ratificado la Convención de 1951 y el solicitante cuya admisibilidad se está cuestionando busca la protección de esta Convención. El ACNUR no sólo está obligado en los términos de su propio Estatuto<sup>17</sup> a promover la adhesión a la Convención, sino que quizás más importante, sólo puede cumplir eficazmente su mandato de supervisar la aplicación de la Convención en aquellos Estados en los que se haya ratificado.<sup>18</sup>
36. Como se ha apuntado anteriormente, el país en el que se haya presentado la solicitud de asilo es el principal responsable de examinarla. En consecuencia, si este país quiere transferir esta responsabilidad a un tercero, además de asegurar la conformidad de este tercer país para recibir y considerar la solicitud de asilo, se debe demostrar que dicho tercer país es “seguro” para este solicitante de asilo en particular. La carga probatoria no recae en el solicitante de asilo (para demostrar que el tercer país no es seguro), si no más bien en el país que desea evitar que el solicitante de asilo permanezca en su territorio (para demostrar que el tercer país es seguro). La disposición del artículo 22 (c) de la propuesta es problemática desde este punto de vista ya que sitúa indebidamente la carga probatoria en el solicitante.
37. El ACNUR muestra además su preocupación porque, de conformidad con el artículo 22(a) de la propuesta, los Estados miembros podrían querer transferir a un tercer país la responsabilidad de considerar una solicitud de asilo, no sólo en los casos en los que el solicitante tuviera una conexión o estrechos vínculos con el tercer país, sino cuando “hubiere tenido la oportunidad de valerse de la protección de sus autoridades durante una estancia previa en este país”. El ACNUR considera poco oportuno que la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo se derive únicamente del hecho de que el solicitante haya estado presente en el territorio de otro Estado. La mera presencia en un territorio es, a menudo, el resultado de circunstancias fortuitas, y no implica necesariamente la existencia de un vínculo o relación significativa. Ello es cierto independientemente de si la entrada de la persona en el territorio de un Estado fuera legal o no. Incluso no es posible asumir que la persona a la que se admitió legalmente en el territorio de un estado haya establecido un vínculo significativo con este estado si sólo ha permanecido allí por un corto periodo de tiempo. Aunque los comentarios de la Comisión sobre esta disposición parecen sugerir que la expresión “estancia previa” no incluye estancias de corta duración,

<sup>16</sup> Conclusiones no. 15 (XXX) de 1979, párrafo (h)(iv); no. 58 (XL) de 1989, párrafo (f); y no. 85 (XLIX) de 1998, párrafo (aa).

<sup>17</sup> Véase el artículo 8(a) del Estatuto del ACNUR.

<sup>18</sup> Véase el artículo 35 del Convenio de 1951.

esta interpretación no se extrae necesariamente del texto de la disposición, que se podría perfectamente interpretar como que permite el traslado de los solicitantes de asilo a países de mero tránsito.

38. Para concluir, el ACNUR debe expresar serias reservas frente a la disposición, contenida en el artículo 22(b), por la que se estipula que los Estados miembros podrían negar el acceso de un solicitante al procedimiento y trasladarlo a un tercer país en el que existan “motivos para considerar que este solicitante en particular volverá a ser admitido en el territorio [del tercer país]”. De esta forma, el traslado tras dicha decisión de inadmisibilidad se podría realizar sin que el tercer país hubiera consentido admitir o readmitir a la persona en su territorio y examinar la solicitud de asilo. Como ya se ha explicado con anterioridad, este enfoque es claramente inapropiado desde el punto de vista de la protección internacional ya que podría estar produciendo casos de solicitantes en “órbita” e incluso podría tener consecuencias más graves en términos de protección de refugiados, incluyendo el incumplimiento potencial del principio de *no devolución*.

## **Procedimientos sustantivos de decisión (Capítulo IV de la propuesta)**

### **Sección 1. El procedimiento ordinario**

39. Las decisiones rápidas sobre solicitudes de asilo son claramente del interés tanto de los Estados, como de los solicitantes de asilo. El ACNUR acoge con agrado, por tanto, el establecimiento, en el artículo 24 de la propuesta, de un plazo obligatorio para que la autoridad decisoria examine las solicitudes de asilo. Con el objetivo de ser completamente coherente con los términos del artículo 24 (2) y con el propósito general de esta sección, se recomienda que se haga referencia preferiblemente a las “decisiones” antes que al “examen” en el artículo 24 (1).
40. La posibilidad de hacer reservas a las disposiciones de los artículos 7 y 8, que se contempla en el artículo 26(3) que versa sobre los procedimientos de retirada, cese o anulación del estatuto de refugiado, tiene el potencial de producir una injusticia importante a menos que la propuesta defina claramente las circunstancias concretas en las que se podrían invocar dichas reservas. De la exposición de motivos se desprende claramente que esta cláusula se aplicará a aquellas situaciones en las que es imposible ejercer el derecho a una entrevista personal y tener la garantía de ser informado, porque la persona en cuestión se haya vuelto a establecer voluntariamente en su país de origen; que es, de hecho, un motivo de cesación del estatuto de refugiado previsto en el artículo 1 C (4) de la Convención de 1951. Con el fin de evitar cualquier malentendido, el ACNUR desearía recomendar que esta importante aclaración se transfiera al mismo texto del artículo 26.

### **Sección 2. El procedimiento acelerado**

41. El objetivo principal de la determinación del estatuto de refugiado es asegurar la identificación de manera adecuada y rápida de las personas con necesidad de protección internacional. La existencia de procedimientos acelerados para tratar las solicitudes denominadas “manifiestamente infundadas” no deberían, por lo tanto, distraer la atención de los Estados miembros de la necesidad de agilizar los procedimientos y que sean más eficaces para los solicitantes.
42. Una vez dicho esto, el ACNUR reconoce que algunas solicitudes merecen ser tratadas con especial diligencia. Así, las solicitudes de menores no acompañados y otras personas en situación de especial vulnerabilidad deberían examinarse y resolverse con prioridad. También debería ser posible tomar decisiones rápidas con respecto a aquellas solicitudes que, tras un primer examen somero, se determine manifiestamente que están bien fundadas. De hecho, sería injusto someter a un refugiado a largas esperas una vez que la autoridad decisoria cuente con los elementos necesarios para tomar una determinación rápida y positiva respecto a su solicitud.
43. Un procedimiento de asilo se puede acelerar de diversas maneras, en particular: priorizando el examen de categorías específicas de solicitudes, estableciendo plazos más cortos, pero razonables, para apelar una decisión negativa; reduciendo el tiempo necesario para completar el proceso de apelación; y simplificando o dando prioridad a las apelaciones y revisiones. Como norma general, el ACNUR desaconsejaría la creación de procedimientos especiales y paralelos para tratar determinadas solicitudes. Un "procedimiento acelerado" paralelo que tratara sólo un aspecto de una solicitud -por ejemplo el carácter "manifiestamente infundado" de la



misma- podría paradójicamente traducirse en el aplazamiento de una decisión sobre el fondo de dicha solicitud. Esta situación, que contradice el propósito mismo de un procedimiento acelerado, podría surgir, en opinión del ACNUR, de la aplicación combinada de los artículos 34(3) y 36 de la propuesta.

44. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido la utilidad que los procedimientos para determinar el estatuto de refugiado incluyeran disposiciones especiales para tratar con celeridad las solicitudes que se consideren totalmente infundadas y merezcan un examen completo en cada fase del procedimiento<sup>19</sup>. Las solicitudes “manifiestamente infundadas” o “claramente abusivas” se definen como aquéllas que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión del estatuto de refugiado establecidos en la Convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados ni con ningún otro criterio que justificara la concesión del asilo.
45. De acuerdo con las directrices del Comité Ejecutivo, el ACNUR desearía hacer alguna observación respecto a algunas de las razones por las cuales, según la propuesta, una solicitud podría considerarse manifiestamente infundada.
46. Una de estas razones sería la circunstancia de que el solicitante no hubiera presentado documentación de viaje ni de identidad, no hubiera aportado información suficiente o suficientemente convincente para determinar su identidad o nacionalidad, así como que hubiera razones serias para considerar que el solicitante hubiera destruido o se hubiera deshecho de mala fe de un documento de viaje o identidad, que hubieran contribuido a determinar su identidad o nacionalidad.<sup>20</sup> Con respecto a esta disposición, el ACNUR debe señalar que la falta de documentación o la utilización de documentos falsos para huir de la persecución u otras amenazas a su vida o libertad no convierte la solicitud en fraudulenta ni justifica conclusiones negativas sobre el carácter genuino de la solicitud de refugiado. Dadas las circunstancias específicas en las que los refugiados se encuentran, a menudo no pueden obtener documentos válidos de viaje y se ven obligados a utilizar documentos falsos para escapar de la persecución o del peligro. Así se recoge en el artículo 31 de la Convención de 1951, que establece que los solicitantes de asilo que entren o permanezcan ilegalmente en el territorio de un Estado no serán sancionados por ello.
47. La propuesta identifica asimismo como manifiestamente infundada una solicitud que se hubiera presentado en la última fase de un procedimiento de deportación, habiendo podido presentarse antes.<sup>21</sup> El ACNUR también quisiera hacer especial hincapié en que el simple hecho de que una solicitud de asilo se presentara después de una orden de expulsión no es una razón suficiente para tratar la solicitud como abusiva. De hecho, la necesidad de solicitar asilo puede surgir precisamente en el momento en que la persona se ve amenazada por la expulsión. Aunque el ACNUR comprende que esta cláusula de la propuesta se refiere a las solicitudes “realizadas en la última fase de un proceso de deportación” y, por tanto, no cabe necesariamente la presunción mencionada, sería útil aclarar más esta noción para evitar cualquier posible malinterpretación.
48. Según la propuesta, cuando una solicitud no plantea cuestiones que justifiquen la protección tomando como base la Convención de Ginebra o al artículo 3 de la Convención Europea de 1950 sobre la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, también podría desestimarse por ser manifiestamente infundada.<sup>22</sup> El ACNUR quisiera recordar los términos de la conclusión n° 30 del Comité Ejecutivo mencionada anteriormente, que hace referencia a las solicitudes “no relacionadas con los criterios para la concesión del estatuto de refugiado establecido en la Convención de 1951 de las Naciones Unidas ni a ningún otro criterio que justificara la concesión del asilo”. Es obvio que el temo a los tratos que prohíbe el Artículo 3 de la Convención Europea podría ser este “otro” criterio que justificara la concesión del asilo. No obstante, este criterio no agota la serie de razones sobre los que se puede conceder una forma de protección complementaria a la ofrecida por la Convención de 1951. Dado que la Comisión se prepara para presentar un borrador de un instrumento de la Comunidad precisamente sobre estas formas complementarias o subsidiarias de protección, al ACNUR le preocupa que la formulación actual del artículo 28.1(d) podría limitar, de manera innecesaria, el campo de acción de ese futuro instrumento.

---

<sup>19</sup> Conclusión no. 30 (XXXIV) de 1983 sobre el problema de solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas para el estatuto de refugiado o el asilo

<sup>20</sup> Artículo 28.1(b).

<sup>21</sup> Artículo 28.1(c).

<sup>22</sup> Artículo 28.1(d).

49. Según se define en los artículos 30 y 31 de la propuesta de acuerdo con los principios guía establecidos en el anexo II de la misma, una solicitud también puede considerarse como manifiestamente infundada si el solicitante es de "un país de origen seguro".<sup>23</sup> El ACNUR reconoce que es posible que se presenten solicitudes de asilo por personas de países en los que no exista, en términos generales, un riesgo serio de persecución. El ACNUR no se ha opuesto, en principio, a la utilización de esta noción como una herramienta procesal para asignar estas solicitudes a procedimientos acelerados.
50. El artículo 31 admite, aunque indirectamente, que el carácter "seguro" del país de origen no se puede establecer una vez y para todos los casos, sino que se debe evaluar con respecto a cada solicitud individual. No obstante, este Artículo causa preocupación, ya que impone al solicitante de asilo una carga probatoria casi insoportable. El ACNUR es de la opinión de que, una vez que la solicitud se haya canalizado a un procedimiento acelerado porque el solicitante provenga de un país identificado como "seguro", la autoridad decisoria ha de seguir examinando todos y cada uno de los aspectos de la solicitud y determinar si, en el caso individual en cuestión, existe un temor fundado de persecución u otra base válida para la concesión del asilo. El carácter "inseguro" del país de origen para el solicitante se probará cuando éste muestre un temor fundado de persecución en caso de ser devuelto allí.
51. El ACNUR considera que el criterio para designar un país de origen como "seguro", tal y como se establece en el anexo II de la propuesta, es generalmente consistente y justo. El ACNUR ha observado que probablemente existan pocos países en el mundo que cumplan todos estos criterios. El procedimiento para esta designación, en la sección II del anexo II, incluye la información del ACNUR como una fuente valiosa para la evaluación general del respeto de las normas de derechos humanos por países, que los Estados miembros proponen calificar como "seguros". El ACNUR desea señalar sin embargo, que la información que difunde y reúne (principalmente en forma de directrices de elegibilidad.) suele ser sobre aquellos países que, distando de ser seguros, suelen producir refugiados.

#### **Recursos (Capítulo V de la propuesta)**

52. El ACNUR ha denunciado continuamente que los procedimientos en varias instancias que permiten procedimientos de revisión o de apelación prolongados dificultan excesivamente el funcionamiento eficaz de los sistemas de asilo. También ha comentado en el pasado reciente<sup>24</sup> que sería deseable una mejora en la eficacia de dichos sistemas, y que, como norma general, bastaría con dos niveles de apelación con las necesarias garantías. El primer nivel de apelación podría incluir las consideraciones de hecho y de derecho, y el segundo (posiblemente previa autorización judicial) únicamente cuestiones de derecho. El ACNUR percibe con satisfacción que en las disposiciones de la propuesta sobre apelaciones se recomienda una estructura muy similar.
53. El reducir el número de apelaciones presupone, por supuesto, un incremento de la calidad en la toma de decisiones en primera instancia. Aún más, en el caso de una decisión negativa, el solicitante ha de ser informado en un idioma que entienda, acerca de los motivos para tomar dicha decisión, la posibilidad de revisión o apelación y los procedimientos correspondientes, así como los plazos que tenga. El ACNUR aprecia que estas importantes garantías se reflejen en la propuesta.<sup>25</sup>
54. La mayor preocupación del ACNUR en lo referente a este capítulo de la propuesta se refiere al Artículo 33(2). Este artículo permite que se haga una reserva a norma que estipula que la apelación tendrá efectos suspensivos en los siguientes casos:
- (i) la petición es rechazada por motivos de "tercer país seguro"<sup>26</sup>
  - (ii) la petición es rechazada por no ser manifiestamente infundada<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Artículo 28.1(e).

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, los comentarios del ACNUR sobre el documento de trabajo de la Comisión "Hacia unas normas comunes para los procedimientos de asilo", mayo de 1999.

<sup>25</sup> Artículo 7 párrafos (d) y (e).

<sup>26</sup> Artículo 33.2(a).

<sup>27</sup> Artículo 33.2(b).

(iii) la petición es rechazada por motivos de seguridad nacional u orden público.<sup>28</sup>

55. El ACNUR se muestra seriamente preocupado por estas posibles reservas. Detener la deportación hasta que se tome una decisión final sobre una solicitud de asilo es una garantía fundamental, dadas las terribles consecuencias potenciales de una determinación equivocada. Este requisito se debe considerar dentro del marco del absoluto respeto que exige el principio de *no devolución*. El ACNUR insiste en que el principio de efecto suspensivo de las apelaciones contra las decisiones negativas sobre la concesión del asilo se debe aplicar independientemente de si dichas decisiones se toman en procedimientos ordinarios o acelerados.

### **Conclusión**

56. El ACNUR aprecia la determinación de los Estados miembros de la Unión Europea y la iniciativa de la Comisión para armonizar sus procedimientos de asilo dentro del marco del Tratado de Amsterdam. La adopción de un instrumento comunitario sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión y retirada del estado de refugiado se traducirá, esperamos, en procedimientos de asilo más eficaces y justos en toda la Unión. La presente propuesta de la Comisión representa un serio intento de lograr el equilibrio correcto entre los imperativos de equidad y los de eficacia, y como tal, crea un marco sólido para las futuras negociaciones legislativas.

57. Al mismo tiempo, el ACNUR siente una gran preocupación por que la armonización pudiera adoptar un enfoque, según el cual las excepciones a los principios fundamentales de protección al refugiado pudieran confeccionarse para acomodar estándares inferiores existentes en la legislación y la práctica nacionales de los Estados miembros. El riesgo de armonización "a la baja" será inevitablemente mayor si la Directiva contiene un margen significativo para derogar o márgenes más amplios de discreción. La esperanza del ACNUR es que la mejor práctica, de total conformidad con las normas internacionales, siga imponiéndose.

58. Es con esta preocupación en mente que el ACNUR ha ofrecido estas observaciones. En algunos aspectos de la propuesta, como las nociones de "tercer país seguro" y "país de origen seguro" o procedimientos acelerados, el ACNUR ha advertido que los dispositivos procesales corren el riesgo de ensombrecer los conceptos y principios básicos para los que se supone servirá la determinación del estatuto de refugiado, e insta a los Estados miembros a reenfocar su atención hacia esto último. El ACNUR desea continuar su diálogo con la Comisión y los Estados miembros sobre estos y otros asuntos, incluidos aquellos, como la detención de solicitantes de asilo o formas complementarias de protección, que se están tratando en otros instrumentos comunitarios.

*ACNUR Ginebra*

*Julio de 2001*

---

<sup>28</sup> Artículo 33.2(c).